

Styrning av de kommunala bolagen

Stadsrevisionen. Borås

Rapportsammandrag

2016-10-12

20
16

Stadsrevisionen granskade 2013 Kommunstyrelsens uppsiktsplikt (2013-03-11). I denna granskning konstaterades att styrningen av bolagen är svagare och mer otydlig än styrningen av nämnderna. Förhållandet är likartat i flertalet av landets kommuner och delvis en följd av att bolagsformen i sig väljs för att verksamheten ska kunna drivas och styras på ett mer självständigt sätt. Kommunstyrelsen har efter Stadsrevisionens förra granskning uttalat att styrning av bolagen ska utvecklas, och lagstiftningen har därtill skärpts. I augusti 2016 beslutade Kommunstyrelsen om en förstärkt bolagsstyrning. Effekterna av de förändringar som nu initierats kan av naturliga skäl inte avläsas ännu.

I granskningen har de nya rutinerna beaktats, och Stadsrevisionen gör med utgångspunkt från granskningsresultaten en bedömning av ändamålsenligheten och räckvidden för den nya ordningen, och en bedömning av vilka ytterligare utvecklingsbehov som kan identifieras. En viktig del av granskningsresultatet i detta sammanhang är intervjuer med representanter för bolagen. Intervjuerna påvisar skillnader i tolkningar och synsätt och styrningens genomslag på verksamhetsnivå.

Stadsrevisionen anser att Kommunstyrelsens beslut om en förstärkt ägarstyrning är ett steg i rätt riktning, men bedömer att styrningen av bolagen behöver utvecklas och förtydligas ytterligare. Bolagen uppfattar och tolkar styrsignalerna på olika sätt, och man styr sina verksamheter och sin ekonomi med olika grad av självständighet. Stadsrevisionen bedömer att en ökad tydlighet kan nås om styrningen på ett entydigt sätt förmedlas genom ägardirektiven med beslut på bolagsstämmorna. Vi bedömer att lagstiftaren, normgivande organ (SKL) och till viss del andra kommuners agerande, ger stöd för tolkningen att styrningen ska ske på detta sätt. Frågan är central och påverkar flertalet hållningar i bolagsstyrningen eftersom den berör den grundläggande utgångspunkten för styrningen; på vilket sätt lagstiftningen reglerar bolagens verksamhet och ansvar. Kommunstyrelsens förstärkta ägarstyrning innefattar en förändring av ägardirektiven. Bolagen ska ha en gemensam del följd av en bolagsspecifik. Stadsrevisionen bedömer det som väsentligt att Kommunstyrelsen i detta sammanhang enligt ovan förtydligar ägardirektiven med avseende på styrning, och att tillämpbarheten för relevanta styrdokument, eventuella uppdrag och ekonomiska och finansiella mål ska förmedlas i ägardirektiven. Det är i sammanhanget väsentligt att ägardirektiven utformas på ett sätt som säkerställer att det finns en gemensam tolkning i Kommunstyrelsen och bolagen, vilket inte är fallet i nuläget.

Borås Stads bolag ska följa styr- och ledningssystemet. I ägardirektiven framgår att bolagen ska följa "...av Kommunfullmäktige utfärdade direktiv...", men det preciseras inte vad detta innebär och ingen systematisk uppföljning

genomförs. Otydligheten medför att bolagen agerar på olika sätt. Det går inte att följa om och hur Kommunfullmäktiges strategiska målområden bryts ner till indikatorer och hur bolagen arbetar med Kommunfullmäktiges målområden. De bolag som arbetar med de strategiska målområdena följs inte upp på detta i någon större utsträckning. Stadsrevisionen bedömer att avsaknaden av uppföljningsbara mål i ägardirektiven medför svårigheter att avgöra om bolagen bedriver en ändamålsenlig verksamhet.

Stadsrevisionen bedömer att även den ekonomiska och finansiella styrningen är ett utvecklingsområde. Bolagens budgetar ska godkännas av Kommunstyrelsen, och ekonomistyrning vid stadskansliet har en löpande dialog med bolagen om ekonomin. Samtidigt saknas till stor del adekvata finansiella mål.

Stadsrevisionen bedömer att Kommunstyrelsen i enlighet med SKL:s rekommendationer bör utveckla och besluta om en ägaridé och en bolagspolicy. I arbetet med en ägaridé bör prövas vilken bolagsstruktur som är den mest ändamålsenliga för Staden i dess helhet och vad man långsiktigt vill att bolagen ska ha för roll. I bolagspolicyn bör styrningsprinciper och beslutsordningar konkretiseras.

Kommunstyrelsen bereder och följer upp bolagens verksamhet genom Stadskansliet (ekonomistyrning). Stadsrevisionen bedömer att den förstärkta ägarstyrningens beslut om utökad antal PLUPP-samtal, förtydligande av tjänstemannaansvar, utökade personella resurser och en utökad mötesaktivitet (VD-möten och bolagsdag) kommer att stärka ägarstyrningen. Bedömningen är samtidigt att en förutsättning för utväxling på dessa åtgärder är att styrningen genom ägardirektiven enligt ovan fullföljs och att uppföljningen av bolagens verksamhet förstärks. Uppföljningen bör innefatta protokollförda PLUPP-samtal och en ordning där styrelseprotokoll från bolagen är anmälningsärenden vid Kommunstyrelsemöten. Vidare bör bolagsfrågornas hantering i Kommunfullmäktige förtydligas. Det föreligger idag en osäkerhet i vissa av bolagen när det gäller vilka frågor som ska tas upp för beslut i fullmäktige.

Det råder personunion mellan styrelsen i Borås Stadshus AB och Kommunstyrelsen, vilket kan ge fördelar ur styrningssynpunkt. I den förstärkta ägarstyrningen görs inga förändringar härvidlag. Stadsrevisionen vidhåller tidigare bedömning att arrangemanget - som är vanligt i svenska kommuner - är problematiskt när det gäller uppsikt och ansvarsprövning.

Inom ramen för Kommunstyrelsens förstärkta ägarstyrning stärks Stadshus AB:s roll. Stadsrevisionen bedömer detta som positivt, men den strategiska rollen behöver förtydligas, liksom koncernstrategin utifrån en ägaridé. I dagsläget uppfattar de

ingående bolagen att stadshuskoncernen enbart har en roll när det gäller resursfördelning och skattefrågor och inte när det gäller strategiska verksamhetsfrågor. I enlighet med ovanstående bedömer Stadsrevisionen att Kommunstyrelsen inom ramen för en ägaridé bör överväga koncernbildningarnas ändamålsenlighet, inklusive bostadsbolagens ställning.

Granskningen har innefattat en jämförelse av styrningen av Borås Stads bolag med ett antal andra kommuner, i första hand med utgångspunkt från en jämförelse av bolagsordningar och ägardirektiv. Styrdokumenterna är i flertalet avseenden lika i kommunerna. Borås Stad avviker på några områden. Granskningen ger inte underlag för att avgöra om dessa avvikelser medför några betydande skillnader i styrningen av bolagen i de jämförda kommunerna i praktiken. I enlighet med ovanstående bedömer Stadsrevisionen det som väsentligt att säkerställa att dessa avvikelser inte utgör avsteg från lagstiftning och normer.



BORÅS STAD

STADSREVISIONEN

BESÖKSADRESS Sturegatan 42 POSTADRESS 501 80 Borås
TELEFON 033-35 71 54 FAX 033-35 71 57 E-POST revisionskontoret@boras.se
INTERNET boras.se/revisionskontoret